



Postkoloniale Suverænitetsspil

Grønland i Marginen af Europa

Gad, Ulrik Pram

Published in:
Grønlandsk Kultur- og Samfundsforskning 2010-12

Publication date:
2012

Document version
Tidlig version også kaldet pre-print

Citation for published version (APA):
Gad, U. P. (2012). Postkoloniale Suverænitetsspil: Grønland i Marginen af Europa. I *Grønlandsk Kultur- og Samfundsforskning 2010-12* (s. 107-128). Forlaget Atuagkat/Illisimatusarfik. Grønlandsk kultur- og samfundsforskning

Ulrik Pram Gad (2012)

Centre for Advanced Security Theory

Department of Political Science, University of Copenhagen

Postkoloniale Suverænitetsspil: Grønland i Marginen af Europa¹

Please refer to published version for citing and referincing:

Grønlandsk Kultur & Samfundsforskning 2010-11 pp. 107-128

Abstract in English:

The relation between Greenland and the EU can only be understood as a negotiation of the post-colonial development from past Danish colonialism to future Greenlandic independence. The way in which Greenland had to follow Denmark into the EEC in 1973 was pivotal for the Greenlandic demands for home rule which succeeded in 1979. In 1985 Greenland became the first territory ever to leave the EEC, opting for a status as an 'overseas country or territory'. At present, Greenland is preparing for a future envisioned as one of climate change, intensive raw material extraction, new transportation corridors and new claims to sovereignty over the Arctic. Greenland uses this imagined future as a way to enhance its subjectivity not the least when dealing with the EU. The Greenlandic self-image as being on the way to sovereignty – and the tensions involved – structure the triangular relation between the EU, Greenland and Denmark. The visions of sovereign equality might create greater expectations than Greenland will immediately be able to live up to. But as the realization of the expectations seems to be conditioned on the expectations being build up, Greenlandic nationalism might be able to drag itself up by the boot straps.

¹ Artiklen udspringer af projektet *Mikrostater i Marginen af Europa – Postkoloniale Suverænitetsspil*, som sammenligner de relationer, som de nordiske mikrostater og EU medlemslandenes 'oversøiske lande og territorier' har til EU. Projektet er støttet af det danske forskningsråd for samfund og erhverv, samt af Carlsbergfondet, Augustinusfonden, Etly & Jørgen Stjerngrens Fond og Letterstedtska Föreningen. Projektets afsluttende konference blev huset af Ilisimatusarfik 18-19. april 2011. Jeg er særligt tak skyldig til Rebecca Adler-Nissen, Uffe Jacobsen og Iver Neumann for værdifulde kommentarer til tidligere udgaver af denne artikel.

Indledning

I 1985 blev Grønland det første område nogensinde, der forlod EU – det daværende EF. Man foretrak en status som 'oversøisk land eller territorium' (OLT). Den måde, hvor Grønland havde været nødt til at følge Danmark ind i EF i 1973 – hvorved Grønland så kontrollen over sine fiskeriressourcer flytte fra København og endnu længere væk til Bruxelles – var central for det grønlandske krav om hjemmestyre, der bar frugt i 1979 og som muliggjorde udmeldelsen af EF i 1985.

Når Grønland identificerer sig selv – dvs. når grønlændere taler om, hvad Grønland er, og hvad Grønland bør være – artikuleres modstridende elementer (Gad 2005; 2009a; 2012a): På den ene side har grønlandsk identitet at gøre med kulturelle rødder. Grønlandsk sprog er afgørende. Det samme er en tæt forbindelse til naturen og til en traditionel materiel kultur tilpasset overlevelse i det høje Nord. Derfor må en serie praksisser knyttet til jagt på og konsumtion af vilde dyr beskyttes og fremmes. På den anden side er det klart fra politiske debatter, at moderne fænomener som demokrati og velfærd er ligeså uundværlige elementer i, hvad Grønland er og skal være. Og det er nationalstaten også: Ingen forestiller sig et Grønland, der ikke er en demokratisk velfærdsstat. I grønlandsk identitetsdiskurs sammenkædes oprindelighed og modernitet af det nationale princip: Grønland *burde* være en uafhængig stat for at grønlandsk kultur kan blomstre i et velfærdsstat. Nogle debattører finder det umuligt – nogle udskyder realiseringen til en fjern horisont – andre er klar til at udråbe selvstændighed snart. På denne måde er selvstændighedsprocessen en del af grønlandsk identitet – og på den måde er *suverænitetsspil* (Adler-Nissen & Gad 2012a; 2012b) nærmest per definition helt centrale for det meste af grønlandsk indenrigspolitik: Sproglige spil, der spilles med suverænitetsbegrebet, på vej mod selvstændighed. Disse spil i den hjemlige politiske debat handler om at hierarkisere tre prioriteringer: Retligt *selvstyre*, økonomisk *selvbårenhed* og oprindelig *kultur*.

Den 9. juni 2009 stemte et flertal af Grønlands vælgere for 'selvstyre' – et udvidet hjemmestyre fortsat inden for formel dansk suverænitet. Danmark og Grønland forbereder sig på en fremtid, som man forestiller sig indeholder klimaforandringer, intensiv råvareudvinding, nye transportkorridorer og nye suverænitetskrav i Arktis. For et nyt suverænitetsspil i helt stor skala former sig i disse år i Arktis.² Natur- og samfundsvidenskabelige prognoser beskriver, hvordan Arktis vil blive åbnet for nye spillere efterhånden som klimaforandringer smelter isen. I en dimension er dette et traditionelt, horisontalt suverænitetsspil mellem fem arktiske stater (Rusland, Canada, USA, Norge og Danmark), som hver især søger at sikre sig den størst mulige del af Ishavet ved at indrapportere geologiske beviser for kontinental kontinuitet i overensstemmelse med FN's Havretskonvention (Strandsbjerg 2011) – hvor enorme kapitalinteresser er klar til at træde ind og udvinde olie og mineraler (Refsnes 2011). I en anden dimension udfordres det traditionelle 'enten/eller'-suverænitetsbegreb, som de fem arktiske staters krav bygger på – både når oprindelige folk spiller ind med suverænitetskrav, der strukturerer rum på deres helt anderledes måde (Shadian 2010; Gerhardt 2011), og når miljøbeskyttelses-NGO'er såvel som ikke-arktiske stater foreslår yderligere international regulering for at beskytte naturen og miljø eller for at fordele adgangen til ressourcerne anderledes. Grønland udnytter – som det bliver klart når resten af artiklen analyserer relationen til EU – dette nye spil til at spille sig på banen.

Alt i alt kan relationen mellem Grønland og EU kun forstås som en forhandling af spændingerne mellem forskellige elementer i grønlandsk national identitetsdiskurs – elementer, der har at gøre

² For en analyse af den rolle, tidligere storskala-suverænitetsspil har spillet for forholdet mellem Grønland og Danmark, se Gad 2012a.

med den postkoloniale udvikling fra fortidens danske kolonialisme til en fremtidig selvstændig grønlandsk stat. Denne udvikling indeholder, for det første, en spænding mellem, på den ene side, udviklingen mod selvbestemmelse i forhold til egen velfærd – og, på den anden side, ønsket om selvbestemmelse. Eller mere konkret i forholdet til EU: Hvordan opretholdes pengestrømmen fra Bruxelles samtidig med, at så få fiskekvoter og så lidt suverænitet som muligt sendes i den modsatte regning. For det andet indeholder udviklingen en spænding mellem to forskellige tilgange til, hvordan man vinder anerkendelse og subjektivitet på den verdenspolitiske scene: På den ene side gælder det om at beskytte visse praksisser, der betragtes som centrale for oprindelig inuitkultur – mere konkret: man lever af at spise vilde dyr – også selv om man er nødt til at bruge dansk suverænitet som løftestang til at beskytte disse praksisser. På den anden side gælder det om at optræde som en selvstyrende politisk enhed, uanset at den formelle suverænitet aktuelt er dansk.

Denne artikel analyserer hvordan disse spændinger strukturerer trekantforholdet mellem EU, Grønland og Danmark. Artiklen fokuserer primært på det grønlandske perspektiv – men eftersom det er formet af de gensidige relationer til København og Bruxelles, glider Danmarks og EU's perspektiv nødvendigvis ind i synsfeltet.

Artiklen analyserer først, hvordan *Naalakkersuisut* (hjemmestyreregeringen) retorisk præsenterer relationen mellem EU og dette Grønland-på-vej-mod-suverænitet. Særligt bemærkes det, hvordan Danmark på forskellig vis bortretoucheres fra de historier, der fortælles. Resultatet er, at Grønland og EU fremstilles som suverænt ligestillede – i nutid og fremtid.

Herefter analyserer artiklen de praktiske spil, der er nødvendige for at styrke de bureaukratiske og diplomatiske muskler, der er til rådighed for en skrøbelig mikrostet. Grønlands tilgang har været – pragmatisk – at udnytte det danske EU-medlemskab som platform for Grønlands forhold til EU. På trods af pragmatismen må spændingerne mellem selvbestemmelses- og selvstyreprocesserne håndteres – og det samme må spændingerne mellem oprindelighed og stats-hed. Et væsentligt element i denne håndtering har bestået i at producere selvstændig grønlandsk synlighed ved at nedtone Danmarks rolle samtidig med, at man i praksis har spillet tæt sammen med det danske diplomati. Aktuelt sker der, imidlertid, en grønlandisering af håndteringen af EU-relationen.

Artiklen konkluderer, at den synlige grønlandisering, på den ene side, kan skabe større forventninger end Grønland umiddelbart kan leve op til – i både Grønland og i EU. Men realiseringen af forventningerne synes – på den anden side – at være afhængige præcis af, at forventningerne bygges op. Dermed kan den grønlandske nationalisme måske vise sig i stand til at trække sig selv op ved støvleskafterne.

Ud af EF for at få sin egen plads ved bordet

Grønland var indtil for ganske nylig den eneste del af EF, der har frasagt sig medlemskabsstatus. Det kan hævdes, at ønsket om at komme ud af EF var så stærkt, at det var afgørende for kampen for hjemmestyre (cf. Lauritzen 1997[1973]:15-21).

Da Danmark i 1973 blev medlem af EF, havde Grønland siden Grundloven af 1953 juridisk været en integreret del af Danmark – så uanset at et flertal på 70% af de grønlandske vælgere stemte imod indtræden ved folkeafstemningen i 1972, måtte Grønland følge Danmark (Petersen 2006). I modsætning til Grønland havde Færøerne siden 1946 haft et hjemmestyre, der besluttede at øerne skulle forblive uden for EF sammen med de øvrige nordiske fiskerinationer (Island, Norge). Kampagnen i Grønland op til 1972-afstemningen fokuserede også på fiskeriet: 'Nu bestemmer København, hvem der må fange vores fisk – fremover flytter beslutningerne endnu længere væk til Bruzelles' (Skydsbjerg 1999:25). For at sikre mere – ikke mindre – grønlandsk handlerum og handlekraft var en ny juridisk konstruktion nødvendig.

Grønlands Hjemmestyre blev etableret i 1979 – og i 1982 ønskede et flertal på 53% i en vejledende folkeafstemning at Grønland skulle forlade EF. Forhandlingerne – om en situation uden fortilfælde – tog et par år og involverede europæiske, danske og grønlandske forhandlere (cf. Motzfeldt 2003; 2006; Vesterbirk 2006). Resultatet var *Grønlandstraktaten*, der flyttede Grønland fra at være en del af det danske medlemskab til traktatens bestemmelser om medlemslandenes 'oversøiske lande og territorier'. For så vidt angik fiskeriprodukter – Grønlands eneste betydende eksportvare – blev OLT-ordningens toldfrie adgang til fællesmarkedet imidlertid gjort betinget af 'tilfredsstillende muligheder for adgang til Grønlands fiskerizoner for Fællesskabet'.³ Den pakkeaftale, som forhandlingerne resulterede i, indeholdt netop sådan en 'tilfredsstillende' fiskeriaftale. Det betød, på den ene side, at EF kunne beholde sine fiskerirettigheder i Grønlands Økonomiske Zone. På den anden side beholdt Grønland de betalinger fra EF, som man hidtil havde modtaget fra social- og regionalfondene – det samlede beløb steg faktisk (Skydsbjerg 1999:26).⁴

Så Grønland forlod EF og tog pengene med sig – både udviklingsmidlerne (nu konverteret til betaling for fisk) og den toldfri adgang til fællesmarkedet. Og eftersom Grønland allerede havde hjemtaget fiskeripolitikken fra København som hjemmestyreanliggende – og eftersom Danmark havde overladt sin fiskeripolitik til Bruxelles – så har Nuuk siden 1985 haft de facto suverænitet over fiskeriet; en suverænitet der har været brugt bl.a. til sælge fiskerirettigheder til EU. Men pengestrømmen fremstod snart skrøbelig, og suveræniteten viste sig ikke i sig selv at sikre kulturel identitet.

Først pengestrømmen: Her udsprang problemet af, at en del af de fisk, Grønland solgte, var 'papirfisk', som Kommissionen havde opfundet for at have mere at handle med i de interne kvoteforhandlinger i den fælles fiskeripolitik.⁵ Det grønlandske torskefiskeri kollapsede i 1990 efter et lille fald i havtemperaturen (GoG 2005) – EU fortsatte med at købe retten til at fange torsk, hvis de en dag skulle komme tilbage. På parallel vis betalte EU for en bestand af rødfisk, der aldrig rigtigt var blevet mere end en hypotese for biologerne (Kommissionen 2003). I løbet af 90'erne fandt Kommissionen – presset af den europæiske Revisionsret og Europa-Parlamentet, der havde fået indflydelse på fiskeripolitikken – at de penge, der blev brugt på grønlandske papirfisk, kunne bruges bedre på reelt forekommende fisk ved Afrikas kyster. En aflastning af EU's budgetlinie for fiskeriaftaler forekom mere og mere påtrængende. Adgang til EU's fond for udviklingsbistand var ikke en gangbar løsning: Indkomstniveauet i Grønland var højt over niveauet i de udviklingslande i Afrika, Caribien og Stillehavet, som fonden var tiltænkt. Adgang til EU's interne regionalfond gav heller ikke mening: Efter optagelsen af de nye østeuropæiske medlemslande i 2004 var Grønland mere velstående end gennemsnittet af EU-medlemslandene.

³ *Grønlandstraktaten*, som egentlig er en protokol til EF-traktaten, er, sammen med de andre dokumenter, der tilsammen udgør den juridiske relation mellem Grønland og EU, tilgængelige via <http://eu.nanoq.gl/Emner/EuGl.aspx> (18. september 2011).

⁴ De økonomiske overførsler, der var resultatet af udtrædelsesforhandlingerne, var – på den ene side – så store, at det overraskede nogle af tilhængerne af fortsat medlemskab (Lauritzen 1997[1984]:289f). På den anden side argumenterede andre for, at den fisk, der blev solgt, burde have været forarbejdet i Grønland (Skydsbjerg 1999:26).

⁵ Interview, tidligere grønlandsk embedsmand. EF behøvede ikke bare disse fiskerirettigheder til deres egne fiskefartøjer – en del af rettighederne handledes videre til Norge, Island og Rusland i bytte for EF-retteligheder i disse landes farvande.

Men i 2006 fandt man en farbar vej: EU og Grønland enedes om en fælleserklæring om et partnerskab som en paraply over dels fiskeriaftalen, dels en ny partnerskabsaftale, som forudså øget samarbejde på en række områder af formodet interesse for EU (minerale, transport, klimaforskning etc.) Afgørende var, at partnerskabsaftalen legitimerede en budgetlinie, der tillod Kommissionen at yde tilskud til 'Grønlands bæredygtige udvikling'. I den første programperiode (2007-2012) fokuseres tilskuddet på Grønlands udgifter til uddannelse og udvikling af landets *human resources*. Netop på dette område er det grønlandske samfund langt fra bæredygtigt, eftersom en stor del af de jobs, der kræver formel uddannelse, er besat med kort- eller langtidssimmigranter (ofte danskere, men også andre nationaliteter). Dermed bragte Grønland – og Danmark – endnu engang betalingen fra Bruxelles over en forhindring.⁶

Det andet problem har vist sig mere vanskeligt at løse: Formel suverænitet har ikke umiddelbart sikret kulturel identitet. Et af de vægtigste argumenter for at forlade EF var, at Grønland ville være bedre til at forvalte fiskeriet til egen fordel end Danmark og EF var. Et par årtier senere er det imidlertid ikke alle, der er overbeviste om, at man har løst opgaven bedre. Afgørende i denne sammenhæng er naturligvis, hvad 'bedre forvaltning' betyder. Lars Mathæussen, formand for jollefiskerne i Nuuk (NAPP), forklarer til *Sermisiasaq*, hvorfor han og hans medlemmer nu går ind for en genoptagelse i EU: "[V]i må i dag konstatere, at forvaltningen af fiske ressourcerne ikke er blevet bedre, og at det havgående fiskeri bliver styret af meget få personer" (Mølgaard 2010). Dette citat henviser til en central kamp, der finder sted i grønlandsk indenrigspolitik – en kamp, der giver anledning til en separat type sager i forhold til EU: På den ene side understreger grønlandsk identitetsdiskurs udviklingen hen imod selvbærenhed under de betingelser, en globaliseret verdensøkonomi stiller – dét har givet anledning til en centralisering af dybhavsfiskeriet på meget få både, ejet af meget få personer. På den anden side kerer grønlandsk identitetsdiskurs sig om den traditionelle kultur – hvilket indebærer, at der bør findes grønlandere spredt i små bygder på hele Kysten, hvor de kan udnytte havets ressourcer ved jollefiskeri og jagt (cf. Neumann 2002:110-5).

Det overordnede fokus i grønlandsk EU-diplomati har klart været storskalafiskeriet, Euro-betalingen og forholdet mellem de to. Eller med andre ord: Hvordan man kunne få EU til at bidrage til grønlandsk velfærd uden at kompromittere grønlandsk selvbestemmelse. Men en distinkt række af sager er poppet op igen og igen – sager, der ikke har samme vægt i forhold til Landskassen, men som har haft vægt som ikoner for grønlandsk kulturel identitet. Vestlige dyrerettighedsgrupper har angrebet en serie traditionelle jagtformer (sælfangst i den lidt tv-egnede norsk/canadiske form; hvalfangst i det hele taget; fældefangst af små pattedyr). I en række af disse sager har Grønland søgt at påvirke EU – enten til at ændre EU's egen regulering, når den var i modstrid med grønlandske interesser og standpunkter; eller til at støtte Grønland i arbejdet for at forhindre international regulering eller fx amerikansk lovgivning. I disse sager har Grønland i skiftevis forsøgt at begrænse og påvirke Danmark og EU – men også søgt at udnytte Danmarks og EU's suverænitet længere hjemmefra.

⁶ Ud af Hjemme-/Selvstyrets årlige budget på ca. 700 mio. € dækker danske overførsler lidt over halvdelen (400 mio. €). Fra 2001 til 2006 sikrede fiskeriaftalen med EU yderligere 6% (42,8 mio. €). I perioden 2007-201 er dette beløb opdelt i to: 17,8 mio. € for fiskerirettigheder og 25 mio. € til bæredygtig udvikling. Cf. Greenland Home Rule Programming Document, 2006:8.

Som formand for Naalakkersuisut, Kuupik Kleist (IA), forklarer, så har Grønland – i modsætning til Færøerne – bevidst valgt at bruge "den danske platform" i forhold til EU.⁷ Valget af metafor er bemærkelsesværdigt: En platform er noget, man står på for at nå ting, man ellers ikke kunne nå. Platformmetaforen iscenesætter Grønland som den aktive part, der gør, hvad man nu vil – mens den danske platform er passiv. Dette billede er – som vi skal se i det følgende afsnit – helt i tråd, både med hvordan Grønland præsenterer sig selv i Bruxelles, men også med hvordan grønlandske politikere præsenterer relationen på hjemmebane. Som det fremgår af det sidste afsnit, er forholdet noget mere komplekst, når man dykker ned i de praktiske spil, der udspilles i Bruxelles.

Grønlandske forestillinger i Nuuk og Bruxelles

Politik består for en stor del af at præsentere forskellige, modstridende fortællinger om fremtiden, man gerne vil realisere, og om fremtiden, man gerne vil undgå (Gad 2010:ch. 2). Som én variation af politik består nationalisme arketypisk af en fortælling om den fremtidige genopstandelse af en tabt gylden fortid (Smith 1991:161; cf. Gad 2005:81f). *Udenrigspolitik* kan måske i forlængelse heraf betragtes som fortællinger om fortsættelsen af forholdet mellem Dem og Os – fortællinger, som på den ene side ikke behøver at være totalt ens, men som ikke desto mindre må være tilstrækkeligt kompatible, til at forholdet ikke går i opløsning (cf. Wæver 2002; Gad 2008). Hvis det er en rimelig måde at se udenrigspolitik på, så må en central opgave for udenrigspolitikere være at fortælle historier hjemme og ude, som ikke er *helt* ens – men som kan overleve, at en kortslutning mellem forskellige publikummer kræver, at historierne flettes sammen af og til.

Dette afsnit analyserer de fortællinger om trekantrelationen mellem EU, Grønland og Danmark, som naalakkersuisut (Grønlands regering) fortæller hjemme til Inatsisartut (det grønlandske parlament) og ude til Europa-Kommissionen i Bruxelles. Afsnittet viser, at fortællingernes kompatibilitet ikke mindst skyldes en forskel i, hvordan – konkret: på hvilket tidspunkt i historien – Danmark forsvinder ud af de to fortællinger.

Naalakkersuisut udlægger de faktiske forhold på hjemmebanen

Som beskrevet ovenfor var en afgørende faktor bag de grønlandske nej'er ved folkeafstemningerne i 1972 og 1982, at man ikke ønskede at lade suveræniteten over fiskeriet – såvel som magten over den fremtidige udvikling i almindelighed – flytte sydpå til Bruxelles i stedet for nordpå til Nuuk. Selvbilledet af Grønland som en nation på vej til selvbestemmelse gjorde EF-suveræniteten over fiskeriet ubærligt. Blandt fortællingerne for EU-medlemskab var udviklingen af Grønland mod økonomisk selvårenhed imidlertid øverst på dagsordenen – mere specifikt: EU's bidrag til Landskassen og til grønlandske udviklingsprojekter. Disse to mål – selvstyre og selvårenhed – spilles fortsat ud mod hinanden i grønlandsk EU-debat.

Spørgsmålet om gen-indlemmelse eller ej synes ikke desto mindre at have antaget en rituel karakter, efterhånden som debatten – i hvert fald i Inatsisartut – når et mere sofistikeret niveau med fokus på mere specifikke veje til indflydelse og finansiering. Den seneste generelle EU-debat i Inatsisartut

⁷ Interview, formand for Naalakkersuisut Kuupik Kleist. For en analyse af de postkoloniale suverænitetsspil i Færøernes forhold til EU, se Adler-Nissen 2012.

fandt sted i 2007.⁸ Fortalerne for fornyet EU-medlemskab begrænsede sig ved den anledning til at kræve en undersøgelse af mulige alternativer til den nuværende ordning,⁹ der – som beskrevet i foregående afsnit – består af OLT status plus fiskeri- og partnerskabsaftaler. Ikke desto mindre gentog tilhængerne deres hovedargumenter for genindtræden – et argument om selvbestemmelse og et om selvstyre. Naalakkersuisut, repræsenteret af daværende naalakkersuisoq for Finanser og Udenrigsanliggender, gik i rette med begge argumenter.

For så vidt angår de økonomiske spørgsmål, anførte tilhængerne, at

"[E]t medlemskab af EU ... vil kunne fremskynde processen mod et selvstændigt Grønland Denne selvstændighed vil kunne indføres uden et fald i levestandarden eller serviceniveauet, da Grønland nu vil kunne opnå langt flere midler fra EU, end tilfældet er i dag." (Per Berthelsen (D), medlem af Inatsisartut, 2007.04.24).

Naalakkersuisoq tilbageviser ved at henvise til Grønlands relative velstand:

"[M]ed hensyn til strukturfonde og socialfonde [lyder ... det] som om, at kassen blot er åben ... [D]et er ikke helt korrekt. Først må man ansøge ... så får man fordelt afhængig af, hvilke behov medlemslandene har. ... Grønland [er] nummer 10 eller 11 [ift. EUs 27 medlemslande] i forhold til bruttonationalproduktet pr. indbygger ... så [vi] skal ... ikke forestille os, at kassen blot er åben..." (Josef Motzfeldt (IA), naalakkersuisoq for Finanser og Udenrigsanliggender, 2007.04.24).¹⁰

For så vidt angår spørgsmålet om indflydelse, søger tilhængerne støtte i en forestilling velkendt fra danske debatter om EU (særligt debatter om de danske forbehold over for den fælles mønt, fælles forsvar og fælles retspolitik):

"[V]i populært sagt kommer til at sidde med ved bordet – det øger vores muligheder for at gøre vores indflydelse gældende i sager, der er vigtige for vort land ... EU's indflydelse på gældende love og regler i Danmark såvel som i Grønland er allerede – hvad enten vi vil være ved det eller ej – ganske stor, og derfor er det Demokraternes opfattelse, at vi lige så godt kan forsøge at være med til at påvirke beslutningsprocessen mest muligt. Det kan vi kun gennem et medlemskab." (Palle Christiansen (D), medlem af Inatsisartut, 2007.04.24).

I dette tilfælde begynder naalakkersuisoq sit svar med at minde om, på hvis skød Grønland vil skulle sidde, for at sidde med ved bordet:

"Med Grønlands nuværende statsretlige situation vil et medlemskab af EU kun komme på tale som en del af Danmark ... Grønland vil ikke direkte og automatisk være sikret deltagelse i møder hvor

⁸ Debatter om EU har været dagsordensat et par gange sidenhen – men er hver gang blevet aflyst på grund af regeringsskifte. Siden 2009 har de mest stålsatte EU-modstander- og EU-tilhængerpartier (IA og *Demokraatit*) dannet koalition – og håndteret EU-spørgsmålet ved at være enige om at være uenige. (Se dog Kristensen 2010a og Sermitsiaq 2010).

⁹ Palle Christiansen (D), Medlem af Inatsisartut, 2007.04.24.

¹⁰ Naalakkersuisoq tilføjer yderligere et argument, som formuleres som et resourcespørgsmål, men som substantielt vedrører selvbestemmelse: "[M]edlemskab vil medføre en betragtelig arbejdsmæssig byrde for landstinget, landsstyret og administrationen. Til eksempel udsteder EU årligt omkring 500 direktiver, som vil skulle implementeres til grønlandsk lov. Erfaringen viser, at små medlemslande som f.eks. Luxembourg og Malta har meget svært ved at klare denne administrative byrde, hvilket også ville være tilfældet for Grønland."

der behandles spørgsmål af interesse for Grønland. En deltagelse vil i hvert enkelt tilfælde skulle aftales med den danske regering og foregå som del af en dansk delegation." (Josef Motzfeldt (IA), naalakkersuisoq for Finanser og Udenrigsanliggender, 2007.04.24).¹¹

Særligt interessant er den måde, hvorpå denne mulige-fremtid-som-må-undgå (fordi den tildeler Danmark en ubehageligt fremtrædende rolle) sættes i kontrast til en nutid, hvor Danmark *ikke* står mellem Grønland og EU:

"[D]e eksisterende aftalers [dvs. fiskeri- og partnerskabsaftalernes] regler om gensidig dialog er bedre til at sikre Grønlands interesser ved direkte møder mellem Kommissionen og Grønland ... [V]i kan have direkte dialog med EU, og hvis vi bliver medlemmer, så skal vi slæbes rundt af Danmark inden for EU." (Josef Motzfeldt (IA), naalakkersuisoq for Finanser og Udenrigsanliggender, 2007.04.24).

Når den aktuelle relation til EU udlægges for et hjemligt publikum, så forsvinder Danmark: Grønland og EU har en direkte – og i den forstand, en ligeværdig – relation.¹² På denne måde præsenteres et fremtidens Grønland for grønlænderne: et Grønland, der har brudt med fortidens koloniale afhængighed og – allerede nu – tager vare på sine egne udenrigsanliggender. Et Grønland, som i praksis har en ligeværdig, suveræn relation til EU.

Naalakkersuisut inviterer EU til suverænt ligeværd¹³

Når modtageren ikke er hjemlig, men tværtimod EU, så går ligeværdigheden i relationen igen – men den er struktureret anderledes, hvad angår tid. Europa-Kommissionen udsendte i 2008 en såkaldt 'grøn bog', hvor den overvejer, hvordan man kan revidere EU's ordning for OLT'erne (cf. Gad et al. 2011; Hannibal et al. 2012). Landsstyret benyttede den efterfølgende høringsrunde som anledning til at give sit generelle syn på forholdet mellem Grønland og EU nu og fremover. Blandt de svar, der indkom fra OLT'erne i høringsrunden, er Grønlands det eneste, som – blandt andre – benytter argumenter, der tyder på, at man finder sig i så stærk en position, at man kan lægge pres på EU.¹⁴ En central forudsætning for, at man kan lægge pres, er, at Grønland fremstiller sig selv som værende på vej til at være ligeværdig med EU: 'A future model [of the OCT-EC association] should take into account the European strategies *vis-à-vis* Greenland as an OCT *as well as a strategic partner*.' (Greenland 2008:11, kursiv indsat) – en strategisk partner, der kan kræve, at EU 'enter into bilateral dialogue.' (Greenland 2008:7).

¹¹ Ministeren bakker argumentet op ved at minde om, at "Den ... vigtigste ... begrundelse for udmeldelsen af EF var, at ... kompetencen til at regulere fiskeriet var overført til EU-kommissionen. Grønlands egne ansvarlige myndigheders rolle var udelukkende at sørge for at gennemføre EF's fiskeripolitik, som vi kun havde begrænset indflydelse på."

¹² Fortællingen indebærer, at Grønlands koloniale Anden – Danmark – må skaffes af vejen, for at Grønlands sande identitet kan blive anerkendt af en bedre Anden (i dette tilfælde: EU). En tilsvarende rolle blev tildelt USA i debatter om installeringen af missilforsvarsudstyr på Thule Air Base i 2001-2: 'Hvis bare vi ku' tale Thule *direkte* med amerikanerne...' (Gad 2005:ch.2.2.1).

¹³ Analysen i dette afsnit trækker kraftigt på Gad et al. (2011) og stammer oprindeligt fra Hannibal & Holst (2009).

¹⁴ Grønlands svar til Kommissionen var ikke koordineret med det danske Udenrigsministerium (interview, dansk embedsmand).

For det første sker det ved at beskrive et spil, hvor Grønland ønsker at blive belønnet for sin loyalitet over for EU; for at samarbejde med EU i stedet for sammen med andre, fx USA.¹⁵ Dette argument er implicit, når Grønland indrammer hele sit svar ved – over at par siders tekst – at betone Grønlands geostrategiske betydning for EU:

Geo-politics

The strategic importance of Greenland to the EU as a whole lies first and foremost in Greenland's geographical position as a stepping stone between Europe and North America. In that sense, Greenland poses a geopolitical opportunity for the EU. (Greenland 2008:3, kursiv i orig.)

For det andet understreger Grønland i sit svar de unikke ressourcer, man råder over – ressourcer som EU kun har adgang til i Grønland: Grønland beskriver sig selv som *'the laboratory in relation to the monitoring of the changing climate'* (Greenland 2008:2, understregning i orig.), og Grønland er *'partly the place to identify new possibilities that arise with the melting of the ice in terms of potential and future shipping routes and maritime traffic'* (Greenland 2008:2, understregning i orig.). Parallelt præsenterer Grønland sig som rådende over *'an unprecedented energy potential'*, hvilket tildeler Grønland en ubetvivlelig subjektivitet: *'In terms of energy security Greenland can be a future important player and can be a facilitator in this respect.'* (Greenland 2008:2).

Bemærkelsesværdigt er, at den sande værdi af de ressourcer, som Grønland råder over, kun vil materialisere sig i fremtiden.

Grønland hævder sig som en vigtig spiller, med hvem EU har en interesse i at opretholde gode forbindelser – en vigtighed, som vil stå klart i fremtiden. Denne selvrepræsentation tillader Grønland at forfølge en strategi, der indeholder en trussel om, at man kan tilbyde sine strategiske ressourcer til andre potentielle samarbejdspartnere. Truslen om at berøve EU de fremtidige ressourcer er eksplicit: Grønland understreger sin harme over EU's forbud mod import af sælskind¹⁶ – og denne problematik forbindes til, hvordan EU i fremtiden bør overveje sine handlinger over for Grønland, hvis EU ønsker at opretholde de gode forbindelser og, dermed, opretholde adgang til Grønlands strategiske ressourcer:

This is for Greenland an issue of principles and will be the cause of strong reactions which will not be beneficial to the strong and constructive relationship between the EU and Greenland. (Greenland 2008:3)

Når Naalakkersuisut forestiller sig Grønlands forhold til EU, indeholder forestillingerne uvægerligt en fremtidig suveræn grønlandsk stat.¹⁷ I den fortælling, Inatsisartut får om Grønlands forhold til EU, er Danmark ikke en del af fortællingens nutid: Fremtidens Grønland findes allerede nu. Et fremtidigt medlemskab vil derimod betyde, at Danmark genindtræder og gør forholdet til en *ménage à trois*, som kun dårligt passer til grønlandsk identitetsdiskurs. Når Naalakkersuisut fortæller Bruxelles om forholdet til EU, er det i fremtiden, Danmark er fraværende.

¹⁵ For en teoretisk sammenfatning af, hvordan 'marginale' spillere i international politik kan søge belønning for deres loyalitet over for ét center ift et andet, cf. Parker 2008:13.

¹⁶ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EC) No 1007/2009 af 16. september 2009 om handel med sælprodukter. Ifølge forordningen er det kun tilladt at markedsføre sælprodukter i EU, når disse produkter stammer fra traditionel, subsistensjagt udført af inuit og andre oprindelige folk.

¹⁷ En tysk analytiker bygger videre på visionen ved at anbefale, at EU skal støtte grønlandsk uafhængighed (Schymik 2009).

Håndteringen af trekantrelationen i diplomatisk praksis¹⁸

Formanden for Naalakkersuisut beskriver Danmark som en 'platform' for Grønlands relation til EU – og når Naalakkersuisut præsenterer sin relation til EU i *Inatsisartut*, retoucheres Danmark rutinemæssigt væk. At Danmark og EU er enige om at facilitere denne retouchering, kan læses i de juridiske tekster, der konstituerer trekantrelationen. I eksempelvis fiskeriaftalen beskrives aftalernes parter indledningsvis som "Det Europæiske Fællesskab, i det følgende benævnt 'Fællesskabet', og Danmarks regering og det grønlandske landsstyre, i det følgende benævnt 'Grønland'". I slutningen af teksten dukker Danmark op igen som en af de fire underskrivere – to, der repræsenterer EF (Kommissionen og Rådet), én, der repræsenterer den danske regering, og én, der repræsenterer Grønland.¹⁹ De praktiske spil, der spilles i Bruxelles, synes imidlertid at indebærer en fordeling af agens, som er – eller i hvert fald har været – væsentligt mere kompleks, end platformmetaforen ville tillade. Og en række spil synes specielt designet til at støtte dette billede af et aktivt Grønland, som handler ud fra en (passiv) dansk platform.²⁰

I Hjemmestyreloven fra 1978 hed det, at "Hjemmestyret kan kræve, at der ved de danske repræsentationer i lande, hvor Grønland har særlige erhvervsinteresser, ansættes medarbejdere, der særlig skal varetage disse interesser. Rigsmyndighederne kan bestemme, at udgifterne herved skal afholdes af hjemmestyret" (§ 16, stk. 1). Siden 1992 har en grønlandsk repræsentant med diplomatstatus arbejdet i den danske repræsentation i Bruxelles. Selvom arrangementet udsprang af en fornyelse af EU-fiskeriaftalen, blev hjemmestyrelovens "erhvervsinteresser" umiddelbart omfortolket til at omfatte hele spektret af Grønlands 'nationale' interesser i forhold til EU og – efter sideakkrediteringer – Belgien og Frankrig (Vesterbirk 2006). En af de måder, hvorpå den første

¹⁸ Dette afsnit bygger på 19 formelle interviews – plus et antal uformelle samtaler – med diplomater, bureaukrater og politikere fra Grønland, Danmark og EU, som aktuelt håndterer eller tidligere har håndteret relationen mellem EU og Grønland. Interviewene er udført i Bruxelles, København og Nuuk i 2009-2011, de fleste face-to-face, enkelte via telefon. Læsningen af interviewene – såvel som deres forløb – har været påvirket af det 'feltarbejde', forfatteren udførte som ansat i Hjemmestyreadministrationen i Nuuk i 1998-2002 og 2004. Alle interviews er anonymiseret for at sikre anonymiteten for de informanter, der har stillet dette som betingelse for deres deltagelse. Et antal af interviewene er udført af Ida Hannibal og Kristine Holst – jeg er taknemlig for adgangen til deres materiale og for at være inspireret af deres analyse afrapporteret i (2009). Enkelte af interviewene blev udført sammen med Rebecca Adler-Nissen.

¹⁹ Hvilken slags 'Grønland', der er repræsenteret, varierer imidlertid med oversættelserne til de officielle EU sprog oplistet i dokumentet: Den danske udgave har selv sagt "Grønlands Landsstyre", mens den engelske udgave skifter mellem "the Home Rule Government of Greenland" og "the local Government of Greenland", hvilket også ville være den ordrette oversættelse af den titel, de fleste andre sprog benytter. De grønlandske myndigheder har benyttet opgraderingen i 2009 fra 'hjemmestyre' til 'selvstyre' som anledning til også at bevæge sig nærmere selvstændighed hvad angår titler: For det første undgås danske betegnelser, hvor det er muligt – i stedet benyttes *Inatsisartut* (parlament) og *Naalakkersuisut* (regering) også i danske tekster. For det andet søger de grønlandske myndigheder i engelske tekster at gennemsætte betegnelserne *Parliament of Greenland* og *Government of Greenland* og dermed undgå koloniale konnotationer (cf. HTSPE 2010:ix).

²⁰ Se Gad (2012b) for en analyse af, hvordan tendensen til at retouchere Danmark væk også findes i den praktiske håndtering af relationen til EU i det daglige diplomati.

grønlandske repræsentant fortolkede Grønlands interesser, var at insistere på selvstændig visuel tilstedeværelse (cf. Vesterbirk 2006:131). I dag arbejder fire personer fuldtids for Grønland i Bruxelles – heraf har to (danske) diplomatpas.

Der tegner sig en almindelig enighed om, at personligheder gør en forskel, når et lille, skrøbeligt diplomatisk korps arbejder.²¹ Derfor kan det vise sig betydningsfuldt, at Grønlands forhold til EU har været igennem et generationsskifte. Siden de skiltes ud fra Danmarks i midt-80'erne, har Grønlands forhold til EU grundlæggende være varetaget af den samme trio: For det første, Grønlands ministerråd i Bruxelles. For det andet, chefen for Grønlands repræsentation i København – som samtidig var Grønlands chefforhandler af internationale fiskeriaftaler. Begge var danskere med personlige bånd til Grønland – begge begyndte deres karrierer i det danske Grønlandsministerium, men blev efter 1979 'hjemtaget' af hjemmestyret. Det tredje medlem af trioen var det danske udenrigsministeriums faste mand på EU/Grønland. Det forhold, at hele trioen er gået på pension mellem 2007 og 2011, bragte ikke blot en kontinuitet, der er uset for såvel den grønlandske hjemmestyreadministration som for det danske udenrigsministerium, til afslutning. Trioens pension har også været anledning til to slags grønlandisering.

En grundlæggende fordel ved kontinuiteten har, åbenbart, været førstehåndserfaring fra tidligere runder af EU-forhandlinger. Ydermere har kontinuiteten i varetagelsen af Grønland/EU-filen i det danske udenrigsministerium sikret, at i det mindste én person i Danmark havde kvalificeret opmærksomhed på EU-sager, som måtte være relevante for Grønland på en måde, som afveg fra de sædvanlige danske prioriteringer.²² Netop dette var baggrunden for, at Landsstyret har bedt Udenrigsministeriet om at opretholde kontinuiteten.²³ En bagside ved kontinuiteten har imidlertid været, at grønlænderne i sidste ende blev bekymrede for, om det danske udenrigsministerium var blevet bange for, at kontinuiteten betød, at loyaliteten var ved at glide fra Asiatiske Plads til Nuuk, hvilket selvsagt ville bringe hele arrangementet i fare.²⁴

Men også på mere subtile måder har kontinuiteten – i både personlig erfaring, men også i kontakter hen over grænsen mellem dansk og grønlandsk bureaukrati – givet hjemmestyret en fordel i forhandlingssituationer. En grønlandsk repræsentant sammenligner sine vilkår med sine islandske kollegers og vurderer, at insiderviden om EU's interne koordination har gjort en forskel – ikke bare i forhold til, hvor elegant forhandlingerne har kunnet føres, men også for så vidt angår resultaterne. Hans insiderviden kom både fra personlig erfaring fra tidligere opgaver for Danmark i forhold til EU – men også fra forbindelser til sympatisk indstillede danske kolleger, som i de aktuelle forhandlinger sad på den europæiske side af bordet, som repræsentanter for Danmark som medlemsstat i den interne EU koordination.²⁵

Ydermere tillod kontinuiteten trioens medlemmer at udvikle en distinkt rollefordeling. Særligt interessant var de postkoloniale *blame games*, som én grønlandsk repræsentant lejlighedsvist spillede over for sin danske kollega. Som en del af spillet blev døre smækket – både op for at få

²¹ Interviews, flere embedsmænd fra Danmark, Grønland og andre OLT'er. Cf. Petersen 2006:12f.

²² Selvom kontinuiteten naturligvis ikke har kunnet afværge alle problemsager (cf. den omtalte sælskinssag).

²³ En række tidligere og nuværende grønlandske repræsentanter nævnte dette som en potentielt problem – for Grønland, men også for den centralt placerede embedsmand, og i sidste ende for rigsfællesskabet som sådan.

²⁴ Interview, ledende grønlandsk embedsmand.

²⁵ Interviews, tidligere og nuværende grønlandske embedsmænd.

adgang til møder, men også i efter sig, når møder blev forladt i vrede.²⁶ Spillet kunne også indebære 'offentlig' kritik af den tilstedeværende danske repræsentant for at optræde 'kolonialistisk' ved møder med europæiske modparter.²⁷

Alt i alt er det vanskeligt ikke at bedømme resultatet af de grønlandske suverænitetsspil over for EU som succesfulde, når man tager udgangspunkt i Grønlands hovedprioriteringer: at opretholde pengestrømmen fra Bruxelles og samtidig holde selvbestemmelsen over fiskeriet intakt. Som en del af begrundelsen for at yde et årligt tilskud på 25 millioner € til 'Grønlands udvikling' – via Sektorprogrammet for udvikling under Partnerskabsaftalen – skriver EU om sig selv, at "the European Community has a continuing geostrategic interest in treating Greenland, being part of a Member State, as a privileged neighbour and in contributing to Greenland's wellbeing and economic development". Kunne man følge denne sætnings tilbliven baglæns, *må* den have været igennem tekstbehandlingsanlæg i København og Nuuk.²⁸

Zoomer man ud - fra tilstedeværelsen af denne konkrete sætning i EU's selvbeskrivelse, til det overordnede resultat af forhandlingerne – så er den afgørende faktor forskellig i de fortællinger, man får fra de forskellige danske og grønlandske involverede. Eller med andre ord; agens placeres forskelligt. Én fortælling insisterer på, at resultatet blev opnået simpelthen, fordi Grønlands aktiver (fisk) var nødvendige for EU at få adgang til.²⁹ En anden fortælling tilskriver succesen til den veludviklede og bredspektrede forberedelse koordineret mellem Grønland og Danmark – inklusive kombinationen af ministerturisme, indsatsen for at skrive sig ind i EU's egeninteresser og arbejdet med detaljeret at dokumentere Grønlands behov og potentialer.³⁰ En tredje fortælling insisterer på, at dét, som i sidste ende fik EU til at gå ind på Grønlands krav, var en samtale på højt niveau, hvor kommissionsformanden spurgte den danske statsminister, om "medlemsstaten *virkelig* mente" de krav, Grønlænderne fremsatte.³¹ Én ting er spørgsmålet om, hvilken af de tre fortællinger der bedst beskriver, hvad der virkeligt gik for sig. Men mere interessant er det, at de tre fortællinger nøje svarer til de tre politiske tilgange til rigsfællesskabets berettigelse nu og i fremtiden (som beskrevet i artiklens første afsnit): rigsfællesskabet som en unødvendig spændetrøje for Grønland; rigsfællesskabet som en praktisk samarbejdsrelation; og rigsfællesskabet som rammen om maternalistisk dansk godgørelse.

²⁶ Interview, tidligere grønlandsk embedsmand.

²⁷ Uanset om så disse beskyldninger fra den grønlandske repræsentant var spontane eller strategisk udtænkte med eller uden samtykke fra den danske repræsentant. (Forskellige udlægninger findes i fire interviews med nuværende og tidligere danske og grønlandske embedsmænd.) Kristensen (2004) analyserer, hvordan Grønland succesfuld har spillet på Danmarks 'koloniale skam' i forbindelse med USA's brug af Thule Air Base: Grønlandsk henvisning til fortidens koloniale overgreb gjorde det umuligt for Danmark at nægte både deltagelse i forhandlinger med USA og specifikke gevinster til Grønlænderne.

²⁸ Et tidligere eksempel på, hvordan Grønland har skrevet sig ind i EU policy dokumenter via København, udgøres af opfindelsen af et 'Arktisk vindue' i EUs 'Nordlige Dimension' (se Vesterbirk 2006:157).

²⁹ Interview, ledende grønlandsk embedsmand.

³⁰ Interview, tidligere grønlandsk embedsmand.

³¹ Interview, dansk embedsmand.

I de sager, hvor inuits traditionelle jagt på vilde dyr har været under angreb, kan der dårligt være tvivl om, at dansk assistance har været centralt for at få nogen indflydelse på EU. Men dansk støtte har hverken været ubegrænset eller automatisk, eftersom den danske position hver gang må formuleres som et kompromis mellem, på den ene side, nordatlantiske prioriteringer, og, på den anden side, den danske offentlige mening og behovet for konsistens med de synspunkter, Danmark er fortalere for i sammenlignelige sager uden for rigsfællesskabet.³² En nylig sag kan bruges som et klart eksempel på, både hvor alvorligt, sagerne betragtes fra grønlandsk side, og på hvilke faldgruber deres håndtering indebærer: I 2009 forberedte EU som nævnt et forbud mod import af sælskind. I den anledning skrev den grønlandske landstingsformand et brev til blandt andet Kommissionsformanden og formanden for Europa-Parlamentet, hvori han advarede Europa mod at gentage den kolonialisme, der var anledning til "kulturelt folkemord" i Sydamerika for 400 år siden (Motzfeldt in KNR 2009; cf. ICC 2009). Bag frygten for at markedet for sælskind skulle lukke ned, lå truslen mod de kulturelle praksisser, som bliver betragtet som essentielle for grønlandsk identitet (Gad 2005:ch.2; cf. Fægteborg 1990) – trusler, der stammer fra vestlige standarder for 'human' behandling af dyr.³³ Vedholdende fælles anstrengelser fra Grønland og Danmark sikrede, at forbuddet mod import af sælskind undtager skind produceret ved traditionel jagt. Denne undtagelse afværgede imidlertid ikke Landsstyrets frygt for, at det i praksis ville være umuligt at sælge skind i Europa (GoG 2009b). Man overvejede derfor på et tidspunkt at bede Danmark om at handle på Grønlands vegne i WTO for at få ophævet det importforbud, som EU (inklusiv Danmark) havde nedlagt.³⁴ En grønlandsk repræsentant nævner netop denne sag som et eksempel på, at den forfatningsmæssige forbindelse til Danmark – og Danmarks ikke ubegrænsede velvilje – har udgjort en begrænsning på Grønlands muligheder for at forfølge sine interesser: Havde Grønland været formelt suverænt, ville man have kunne støtte Canadas sag i WTO.³⁵

Generationsskiftet har betydet, at håndteringen af Grønlands EU-relationer nu er helt i hænderne på bureaukrater og diplomater uden personlig erindring om Danmarks håndtering af Grønland som en del af EF før hjemmestyret. Det har selvsagt betydet en "grønlandisering" af arbejdet, der beskrives som "bare naturligt".³⁶ Ikke bare den grønlandske repræsentant i Bruxelles og fiskeriforhandleren

³² Tre interviews, danske og grønlandske embedsmænd.

³³ Sælskind (og parallelt: hvalfangst) har naturligvis også betydning for et antal individuelle grønlandske husholdningsbudgetter.

³⁴ Kuupik Kleist (IA), formand for Naalakkersuisut (statsminister), i tale til Inatsisartut (parlamentet) (2009.06.16). En dansk diplomat, som anonymt kommenterede de grønlandske overvejelser, er citeret for at sige at "If the government of Greenland decides to challenge the EU decision [in the WTO] it will be Denmark that lodges the appeal on behalf of Greenland. This would result in Denmark, itself a member of the union, suddenly being in the position of lodging an appeal against itself. It is something we have never experienced before and would be extremely unusual" (Sermitsiaq 2009).

³⁵ Interview, ledende grønlandsk embedsmand. Norge støtter Canada i sagen, der fortsat verserer for WTO's tvistbilæggeskomité. Cf. http://www.wto.org/english/news_e/news11_e/dsb_24feb11_e.htm (26. september 2011).

³⁶ Interview, ledende grønlandsk embedsmand. Begrebet 'grønlandisering' er notorisk flertydigt. Det omfatter i det mindste den formelle overførsel af beslutninger og administration fra København til Nuuk – men kan som programmatisk slogan også omfatte sproglige, etniske og mentale forandringer (Tobiassen 1995; Gad 2008:121-2).

(nu med base i Nuuk) er nu grønlandere. Men også Grønland/EU-filen i det danske udenrigsministerium varetages nu af en grønlander. Alle tre produkter af danske og internationale længere videregående uddannelser – men med hjemmestyreadministrationen som deres definerende jobberfaring. Oven i denne grønlandisering synes generationsskiftet også at indebære et mindre dansk engagement: Grønland/EU-filen i det danske udenrigsministerium er nu fusioneret med den generelle Grønlands-fil og allokeret til en tidsbegrænset ansat grønlandsk embedsmand i stedet for som hidtil til en karrierediplomat.³⁷

Det ser ud til, at såvel initiativet som rugbrødsarbejdet i dag-til-dag-håndteringen af Grønlands forhold til EU gradvis er flyttet fra Danmark til Grønland.³⁸ Adspurgte om hvilke mulige konsekvenser, generationsskiftet kan få for de forestående genforhandlinger af Grønlands partnerskabs- og fiskeriaftaler med EU, fremstår de fleste grønlandske repræsentanter sikre på, at den nye generation har både tilstrækkelig erfaring med og viden om Grønlands historie med EU til, at de kan sikre det bedst mulige resultat.³⁹ En central grønlandsk aktør strækker endda argumentet så langt, at selve tabet af erindring om tidligere alternativer "nogle gange er ... skidt; nogle gange er det godt".⁴⁰

Konklusion

Ud fra en finansiell betragtning synes Grønlands at have truffet et klogt valg ved at bruge det danske medlemskab som en platform, fra hvilken man håndterer sine EU-relationer. Grønland har været i stand til at opretholde en pengestrøm fra Bruxelles på et nogenlunde konstant niveau trods en række potentielle forhindringer: hen over indførelsen af hjemmestyre og den deri indeholdte afstandtagen fra et dansk embedsværk vant til at varetage Grønlands sager; hen over udtræden af fællesskabet og 'hjemtagelse' af suveræniteten over fiskeriet fra Bruxelles til Nuuk; og hen over en stadigt stærkere parlamentarisk kontrol med EU-budgettet. Det kan dårligt betegnes som andet end velspillede suverænitetsspil.

Men kombinationen af 'den danske platform' med et nationalt identitetsnarrativ, der forudskikker en suveræn grønlandsk nationalstat, har nødvendiggjort en række spil med dansk suverænitet i både den praktiske håndtering og den retoriske præsentation af forholdet til EU. Bemærkelsesværdigt er særligt, hvordan Danmark gradvis har været retoucheret væk. Dette arrangement er vel at mærke også bekvemt for Danmark: Ved at 'tillade' Grønland at agere selvstændigt kan Danmark undslippe det pinlige stempel som kolonist. En række af disse spil kan man imidlertid forvente må bryde sammen, hvis de kommer til at interferere med hinanden:

I den praktiske håndtering af forholdet til EU produceres selvstændig grønlandsk synlighed i så mange situationer som muligt. Samtidig er den praktiske håndtering af relationen afhængig af Danmark på en måde hinsides, hvad der meningsfuldt kan dækkes af platform-metaforen. Måske vil den ny generation af grønlandske embedsmænd, som arbejder under et politisk lederskab mere

³⁷ Uformelle samtaler med tre danske og grønlandske embedsmænd.

³⁸ Interview, fire danske og grønlandske embedsmænd i Bruxelles. Højspændte sager om vilde dyr genererer arbejde på begge repræsentationer såvel som i Nuuk og København.

³⁹ Tre interviews, ledende grønlandske embedsmænd. Ikke alle interviewede fodfolk synes tilsvarende fortrøstningsfulde (interview, grønlandsk embedsmand).

⁴⁰ Interview, grønlandsk politiker.

målrettet mod grønlandsk selvstændighed, finde det ønskværdigt eller nødvendigt at begrænse Danmarks aktive rolle yderligere.

I den retoriske konstruktion af fortællingerne om forholdet til EU kan de grønlandske politikere finde sig selv i et krydspres:

Når Grønland beskriver den *aktuelle* relation til EU som suverænt ligeværdig, kan det give point på hjemmebanen – men det er risikabelt at overspille den aktuelle selvstændighed i kommunikationen med Europa-Kommissionen, som er påpasselig med ikke at fremstå som om, man blander sig i de forfatningsmæssige forhold mellem EU's medlemsstater og deres oversøiske lande og territorier.⁴¹ Når grønlandske politikere beskriver den *fremtidige* relation til EU som suverænt ligeværdig, kan det give point både hjemme og i Bruxelles – men det gør Grønland afhængig af, for det første, en diskurs om fremtidige ressourcer og muligheder, som kun måske materialiserer sig; og for det andet en geopolitisk diskurs, som i sidste ende kan vise sig ikke at være fordelagtig for en suveræn mikrostat – for slet ikke at tale om en mikrostat med uforholdsmæssigt store ressourcer.

Men hvis de ikke overspilles, kan de to fortællinger i kombination faktisk vise sig som en virksom strategi, der kan bidrage til at Grønland kan trække sig selv op ved støvleskafterne: Hvis man – ved at lade grønlænderne vide, at de varetager deres egne relationer til EU i *virtuelt* suverænt ligeværd – kan fremprovokere det nødvendige engagement og energi i befolkningen, som er nødvendigt, for at Grønland *faktisk* kan klare sig selv, så *er* suverænt ligeværd et godt stykke nærmere. Og hvis man – ved at lade EU vide, at grønlandske ressourcer er nødvendige og værdifulde – kan fremprovokere de investeringer, der er nødvendige for at få ressourcerne til *faktisk* at materialisere sig, så *er* suverænt ligeværd endnu et godt stykke nærmere. Forudsat at ressourcerne – menneskelige og naturlige – viser sig, som fortællingerne kræver.

⁴¹ Interview, embedsmand i Kommissionen.

Litteratur

Adler-Nissen, Rebecca

- 2009: Late Sovereign Diplomacy. *Hague Journal of Diplomacy* 4(2): 121-141.
- 2012: The Faroes. Dreams of Independence and the EU's Transformation of Postcolonial Home Rule. *Cooperation & Conflict* forthcoming.

Adler-Nissen, Rebecca & Ulrik Pram Gad

- 2012a: Postimperial Sovereignty Games in Norden. *Cooperation & Conflict* forthcoming
- 2012b: Postcolonial Sovereignty Games in the Margins of Europe'. I Rebecca Adler-Nissen & Ulrik Pram Gad (eds.): *The Overseas Countries and Territories of the EU*. Forthcoming, ch. 1.

Fægteborg, Mads

- 1990: Den menneskelige dimension. *Tidsskriftet Grønland* nr. 8.

Gad, Ulrik Pram

- 2005: *Dansksprogede grønlanderes plads i et Grønland under grønlandisering og modernisering*. København: Eskimologis Skrifter, nr. 19.
- 2008: Når mor/barn-relationen bliver teenager: Kompatible rigsfællesskabsbilleder som (dis)integrationsteori. *Politica* 40(2):111-133.
- 2009: Post-Colonial Identity in Greenland? When the Empire dichotomizes back – bring politics back in. *Journal of Language and Politics* 8(1): 136-158.
- 2009: Un avenir postcolonial groenlando-danois? Trois scénarios pour la dissolution de la Communauté du royaume – et trois autres pour son maintien et sa modification. *Nordiques* 18:69-87.
- 2012a: Greenland: a post-Danish sovereign nation state in spe. *Cooperation & Conflict* forthcoming.
- 2012b: Greenland: Envisioning Sovereignty into being. I Rebecca Adler-Nissen & Ulrik Pram Gad (eds.): *The Overseas Countries and Territories of the EU*. Forthcoming, ch. 15.

Gad, Ulrik Pram, Ida Hannibal, Kristine Holst & Rebecca Adler-Nissen

- 2011: EUs oversøiske lande og territorier: postkoloniale suverænitetspil og Grønlands arktiske muligheder. *Politik* 14(1):15-24.

Government of Greenland

- 2005: Fakta om dyrene: Art: Torsk/banketorsk (den atlantiske torsk). Grønlands Selvstyre, Nuuk. http://dk.nanoq.gl/Emner/Landsstyre/Departementer/Landsstyreformandens%20Departement/Tusagassiivik/Projekter/Tulugaq/Fakta_om_dyrene/Fisk_rejer_krabber/Torsk.aspx (6. april 2011).
- 2009a: Hvad arbejder vi med: EU-programmer. Grønlands Selvstyre, Nuuk. http://dk.nanoq.gl/Emner/Landsstyre/Departementer/Landsstyreformandens%20Departement/Udenrigsdirektoratet/Hvad_arbejder_vi_med/EU/EU-programmer.aspx (6. april 2011).
- 2009b: Ban on sealskin products is catastrophic for Greenland, pressemeddelelse 14. juli, Landsstyremedlemmet for Fiskeri, Jagt og Landbrug, http://uk.nanoq.gl/Emner/News/News_from_Government/2009/05/sealskin.aspx (6. april 2011).

Grønlands Statistik

- 2002: *Grønland 2001-2002 Kalaallit Nunaat*, Nuuk: Namminersornerullutik Oqartussat.

GTE

- 2007: EU samarbejder: Hvad skal du være opmærksom på. Grønlands Selvstyre, Nuuk. http://www.inussuk.gl/da/skabe_vaekst_i_virksomheden/eu_samarbejder/hvad_du_skal_vaere_opmaerksom_paa, (6. april 2011).

Hannibal, Ida & Kristine Holst

- 2010: *Europas permanente paradoks? EUs oversøiske lande og territoriers suverænitetspil i Brussels*. Upubliceret kandidatspeciale, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.

Hannibal, Ida, Holst., Kristine, Gad, Ulrik Pram & Adler-Nissen, Rebecca

- 2012: Playing on the Brussels scene: Facilitating the OCTs in the EU. I Rebecca Adler-Nissen & Ulrik Pram Gad (eds.): *The Overseas Countries and Territories of the EU*. Forthcoming, ch. 5.

Hansen, Lene

- 2006: *Security as Practice*. London: Routledge.

Harhoff, Frederik

- 2003: *Rigsfællesskabet*. Århus: Klim.

Hornbek, Maria

- 2010: Kuupik Kleist og udvalg uenige. *KNR*. Nuuk, 25. marts. <http://knr.gl/da/news/kuupik-kleist-og-udvalg-uenige> (6. april 2011).

HTSPE

- 2010: *Mid-term review assessment of the EU-Greenland Cooperation Strategy and its Programming*. Final Report, Project No. 2009/219559 – Version 1. Hemel Hempstead, UK

Høydal, Høgner

- 2000: *Myten om rigsfællesskabet – vejen til en selvstændig færøsk stat*. København: Lindhardt og Ringhof.

ICC

- 2009: Response from the Inuit Circumpolar Council. <http://www.inuit.org/index.php?id=293&contUid=0> (6. april 2011).

KNR

- 2009: Jonathan Motzfeldt til EU: Skam dig, Europa. *KNR*. Nuuk, 30. marts. [http://knr.gl/index.php?id=297&tx_ttnews\[tt_news\]=43357&tx_ttnews\[backPid\]=844&cHash=3d539d2ee6&cHash=318c8bf3c5](http://knr.gl/index.php?id=297&tx_ttnews[tt_news]=43357&tx_ttnews[backPid]=844&cHash=3d539d2ee6&cHash=318c8bf3c5) (1. maj 2010).

Kommissionen

- 2003: Forslag til Rådets forordning om indgåelse af protokollen om ændring af den fjerde protokol om betingelserne for det fiskeri, der er fastsat i fiskeriaftalen mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab på den ene side og den danske regering og det grønlandske landsstyre på den anden side. KOM/2003/0609 endelig udg. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52003PC0609:DA:HTML> (6. april 2011).

Kristensen, Kristian Søby

- 2004: *Greenland, Denmark and the Debate on Missile Defense. A Window of Opportunity for Increased Autonomy*. DIIS Working Paper 2004/14. Copenhagen: Danish Institute for International Studies.

Kristensen, Kurt

- 2010a: Demokrater hilser EU-debat velkommen. *Sermitsiaq*. Nuuk, 30. januar.

<http://sermitsiaq.gl/politik/article109689.ece> (6. april 2011).

- 2010b: 'Grønland som formand for OLT-landene. 2012 kan blive et godt år for rigsfællesskabets udenrigspolitik. *Sermitsiaq*. Nuuk, 19. april.

Lauritzen, Philip

- 1997: *Philip Lauritzen i Grønland. 21 års journalistik*. København: Tiderne Skifter.

Lennert, Karen Heilmann

- 2006: *The Danish interests in the Community with Greenland*. Upubliceret kandidatspeciale. Institut for Historie, Internationale Studier og Samfundsforhold, AUC.

Motzfeldt, Jonathan

- 2003: Grønland og EU. I Jens Blom-Hansen & Jørgen Grønnegård Christensen (red.): *Danmark i EU i 30 år. Et Festskrift*. København: Gyldendal.

- 2006: Hjemmestyre og Udenrigspolitik'. I Hanne Petersen (red.): *Grønland i Verdenssamfundet. Udvikling og forandring af normer og praksis*. Nuuk: Atuagkat, pp. 117-130.

Mølgaard, Noah

- 2010: Nuuk fishermen ready to rejoin Europe. *Sermitsiaq*, Nuuk, 4. februar.

<http://sermitsiaq.gl/erhverv/article110073.ece?service=print&lang=EN> (6. april 2011).

Petersen, Hanne

- 2006: Grønland på verdenskortet. I Hanne Petersen (red.): *Grønland i Verdenssamfundet. Udvikling og forandring af normer og praksis*. Nuuk: Atuagkat, pp. 7-28.

Petersen, Nicolai

- 2006 [2004]: *Dansk udenrigspolitik historie 6: Europæisk og globalt engagement 1973–2006*. 2. udg. København: Gyldendal, pp. 372–75.

Schymik, Carsten

- 2009: Grønland in Selbstregierung. Die EU als Chance für den Weg in die staatliche Unabhängigkeit'. *SWP-Aktuell* 49. http://www.swpberlin.org/common/get_document.php?asset_id=6244 (16. marts 2011).

Sermitsiaq

- 2009: Government considers seal trade ban appeal, 28. juli. <http://sermitsiaq.gl/indland/article91447.ece?lang=EN> (6. april 2011).

- 2010: særnummer om Grønland/EU. Nr. 4/2010.

Skydsbjerg, Henrik

- 1999: *Grønland. 20 år med Hjemmestyre*. Nuuk: Atuagkat.

Smith, Anthony D.

- 1991: *National Identity*. London: Penguin.

Strandsbjerg, Jeppe, Jesper Schlæger & Ulrik Pram Gad

- 2011: Introduktion. *Tidsskriftet Politik* 14(1), temanummer om 'Arktis, suveræniteter, styring og geopolitik.

Tobiassen, Susanne

- 1995: *Fra danisering til grønlandisering. Forventninger og realiteter om grønlandisering*. Upubliceret speciale. Nuuk: Ilisimatusarfik, Institut for Administration.

Vesterbirk, Lars

- 2006: Grønlands diplomati i Brussels. I Hanne Petersen (red): *Grønland i Verdenssamfundet. Udvikling og forandring af normer og praksis*. Nuuk: Atuagkat, pp. 131-160.

Wæver, Ole

- 2002: Identity, communities, and foreign policy: discourse analysis as foreign policy theory. I Lene Hansen & Ole Wæver (eds.): *European Integration and National Identity*. London: Routledge, ch. 2.

Bio-note:

Ulrik Pram Gad, er post.doc. ved Center for Avanceret Sikkerhedsteori, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet. Forsker i postkolonial politik i rigsfællesskabet og i dansk identitetspolitik i forhold til muslimer. Leder (sm.m. Rebecca Adler-Nissen) det komparative forskningsprojekt *Microstates in the Margins of Europe: Postcolonial Sovereignty Games*. upg@ifs.ku.dk